



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS - IFAM
CAMPUS MANAUS ZONA LESTE - CMZL
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA
COORDENAÇÃO DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

NOTA TÉCNICA N.º 004 – COENGA/DILOG/DAP/IFAM/CMZL/2020

ASSUNTO: ESCLARECIMENTOS AO PROCESSO LICITATÓRIO

DA: COORDENAÇÃO DE ENGENHARIA E ARQUITETURA IFAM/CMZL – COENGA

À: DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DO IFAM/CMZL - DILOG

I - DAS INFORMAÇÕES

- 1. PROCESSO N.º:** 23073.000865/2020-70;
- 2. DOCUMENTOS RELACIONADOS:** PARECER N.º:
00170/2019/GAB/PF/IFAM/PGF/AGU; NOTA n. 00062/2020/GAB/PF/IFAM/PGF/AGU;
NOTA TÉCNICA N.º 002 – COENGA/DILOG/DAP/IFAM/CMZL/2020
- 3. OBJETO:** LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE DA CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DAS PASSARELAS DO IFAM CAMPUS MANAUS ZONA LESTE;
- 4. INTERESSADO:** INSTITUTO FEDERAL DO AMAZONAS – CAMPUS MANAUS ZONA LESTE.

II - DAS RESPOSTAS

Preâmbulo

Esta peça técnica tem o objetivo de prestar esclarecimentos e instruir o procedimento licitatório da construção e recuperação das Passarelas do IFAM Campus Manaus Zona Leste no que tange aos itens que podem ter se mostrado controversos ou pouco claros no Projeto Básico elaborado pela Coordenação de Engenharia e Arquitetura (COENGA).

a. Da modalidade de licitação (itens 11 ao 13 do parecer jurídico)

A modalidade da licitação foi escolhida com base no preço total de execução do projeto **R\$ 142.681,96 (cento e quarenta e dois mil, seiscientos e oitenta e um reais e noventa e seis centavos)**, haja vista os comandos específicos nos arts. 22, inc. III e §3º e 23, inc. I, alínea ‘a’, da Lei n. 8.666/1993, com limites atualizados pelo Decreto n. 9.412/2018.

Entretanto, para explorar-se melhor tal escolha, observa-se o que a doutrina especializada e a própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem construído no sentido de prover maior celeridade às contratações, porém sem sacrifício das normas e princípios das contratações públicas.

Inicialmente, cumpre conceituar para distinguir o que são obras e serviços de engenharia e serviços comuns de engenharia. A obra pública como bem define o TCU (2014)¹ e a Lei n. 8.666/1993 (art. 6º, inc. I) é considerada toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público. Os serviços comuns são compreendidos² como produtos cuja escolha pode ser feita tão somente com base nos preços ofertados no mercado, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitem de avaliação minuciosa e os serviços comum de engenharia³ são aqueles serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Altounian (2014)⁴ cita, preliminarmente, que o primeiro critério, a modalidade a ser utilizada se dará pelo confronto entre o valor estimado para contratação do projeto básico com os valores inscritos pelo legislador infraconstitucional, justamente aqueles valores do art. 23, inc. I da Lei n. 8.666/1993. Logo, há vinculação estrita entre modalidade e valor do objeto a ser construído.

Porém, o Pregão (definido pela Lei n. 10.520/2002) tida como um procedimento mais célere em razão de múltiplos fatores, tais como a inversão de fases de análises de propostas e a habilitação, sendo que a habilitação somente será feita sobre a empresa que lograr êxito. Consoante jurisprudência do TCU (Acórdão n. 1.617/2006-TCU-Plenário), a modalidade de Pregão, em sua forma mais pura, é inaplicável para contratação de obras e serviços de engenharia que possuam complexidade de especificação e de execução inconciliáveis com o caráter comum dos objetos passíveis de serem contratados por meio da modalidade citada (Pregão).

Em consonância àquela assentada e outras que se fizeram, e a legislação do Pregão, surgiu uma interessante questão sobre a ampliação da exegese acerca “do serviço comum” (art. 1º da Lei n. 10.520/2002) e como o serviço comum pode ser trazido para o campo da engenharia, criando assim o serviço comum de engenharia (Acórdão 841/2010-TCU-Plenário e a súmula 257- TCU).

¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas*. 4ª Edição. Brasília: TCU, 2014. p.9.

² Conforme a Lei n. 8.666/1993, art. 6º, inc. II.

³ Definição coletada em < <https://portal.conlicitacao.com.br/artigos-juridicos/contratacao-servicos-de-engenharia-pregao/>>. Acesso 22 de outubro de 2019.

⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. 4ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 95.

⁵ **SÚMULA TCU 257**: *O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002.*

O serviço comum de engenharia, conforme lição de Jacoby Fernandes (2012) *apud* Altounian (2014)⁶ é definido em sentido jurídico como:

i. As características, quantidades e qualidade forem passíveis de “especificações usuais no mercado”;

ii. Mesmo que exija profissional registrado no CREA para execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade no conjunto do serviço.

Cabe salientar que o decreto 10.024/2019, em seu Art. 3º, inciso VIII define serviço comum de engenharia, *in verbis*:

“Atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado”

Entretanto, o mesmo não afirma categoricamente quais atividades são consideradas serviços comuns de engenharia, além de proibir expressamente o uso de pregão eletrônico para obras, cabendo ao setor técnico competente analisar caso a caso.

De certo, a admissibilidade de pregão eletrônico nos objetos que constem a palavra “engenharia” sempre será uma problemática para os agentes públicos, justamente pela dificuldade do enquadramento das atividades de engenharia como serviços comuns.

Vale ressaltar que não é de praxe desse Núcleo de Engenharia recomendar, orientar ou discutir sobre instrumentos que se mostram controversos ou pouco claros até mesmo pela própria Lei, quando impede o uso de pregão eletrônico para obras, mas possibilita o uso em serviço comum de engenharia, e assim define, nos incisos VI e VIII, Art. 3º, do Decreto 10.024/2019:

“VI - obra - construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem imóvel, realizada por execução direta ou indireta;

...

VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado”

Entretanto, imperam-se os reflexos do COVID-19 em todo o território nacional, o que impulsiona a Administração Pública em geral a sair da zona de conforto jurídico, principalmente para evitar o problema de aglomeração de pessoas em um determinado ambiente, comumente observado nas modalidades convencionais de licitação. Sobre o COVID-19, foi mencionado na conclusão da NOTA TÉCNICA N.º 002 – COENGA/DILOG/DAP/IFAM/CMZL/2020:

“É importante ressaltar que no momento em que se escreve essa nota técnica, imperam-se os reflexos da COVID-19 em toda a administração pública, exigindo celeridade e direcionamento do poder público para que se resolva um arcabouço legislativo para enfrentamento do vírus. Até o momento, encontram-se em vigor apenas medidas de combate e enfrentamento dos efeitos econômicos como a Lei nº 13.979/2020 e a Medida Provisória nº 927/2020. É sabido que não se podia prever tais circunstâncias, mas cabe ao legislador realizar as devidas modificações na Lei e não ao agente público mudar a interpretação dela. O momento atual é complicado, mas passará e o poder dever do agente público é permanente”

Nesse sentido, analisando detidamente a literalidade das definições da Lei, acredita-se que se verificou exagerado em matéria de hermenêutica que esse Núcleo de Engenharia reduzisse o conteúdo de obra à dimensão literal de um enunciado prescrito como nas definições da Lei de Licitações 8.666/93.

Consoante o Art. 6º, I, da Carta Magna de Licitações, obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem imóvel. Ou seja, por definição exemplificativa qualquer atividade de engenharia seria obra.

Nessa linha, a construção de uma simples e pequena lixeira em alvenaria não poderia ser realizada por pregão eletrônico, já que a definição de obra da Carta Magna de Licitações impediria. Inclusive há respaldo doutrinário conceitual para o impedimento por se tratar de uma modificação significativa, autônoma e permanente.

Do mesmo modo, a simples pintura de uma edificação com a tinta em desgaste não poderia ser realizada por pregão eletrônico, uma vez que a Lei Magna diz que reforma é obra.

Acredita-se que não teria sido essa a intenção do Legislador, uma vez que essa visão não nos parece alicerçada nos votos do Tribunal de Contas da União quando motivado a discutir sobre serviço comum de engenharia, nem no mais recente Decreto 10.024/19, quando o Poder Executivo, em uma de suas atividades atípicas, legisla sobre o pregão eletrônico com a finalidade de agilizar o processo licitatório nas contratações públicas.

Inicialmente, vejamos cronologicamente o voto positivo do TCU para uso do pregão em serviços comuns de engenharia, apesar do próprio órgão categorizá-los taxativamente somente em cada caso:

Acórdão 817/2005 – Primeira Câmara - Relator: VALMIR CAMPELO

A natureza comum da aquisição de bens e serviços autoriza a utilização do pregão para a sua contratação, mesmo aqueles considerados como serviço de engenharia.

Acórdão 1329/2006-Plenário - Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

É possível a realização de pregão eletrônico com vistas à contratação de serviços comuns de engenharia.

Acórdão 2272/2006-Plenário – Relator VALMIR CAMPELO

A Lei 10.520/2002 não exclui previamente a utilização do pregão para a contratação de serviço de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum.

Acórdão 286/2007-Primeira Câmara – Relator AUGUSTO SHERMAN

É possível o enquadramento de obras e serviços de engenharia como serviços comuns, para fins de utilização da modalidade pregão.

Acórdão 2664/2007-Plenário- Relator MARCOS BEMQUERER

É obrigatória a realização de pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia, ou seja, aqueles serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Acórdão 1947/2008-Plenário - Relator BENJAMIN ZYMLER

A licitação para a contratação de serviços de supervisão/consultoria de obras deve ser realizada na modalidade pregão, haja vista serem classificados como serviços comuns por terem padrões de qualidade e desempenho objetivamente definidos em normas técnicas.

Acórdão 727/2009-Plenário – Relator Raimundo Carreiro

O serviço de manutenção predial é considerado serviço comum de engenharia, devendo ser contratado mediante a modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica.

Acórdão 2285/2009-Plenário – Relator Raimundo Carreiro

Admite-se a contratação, mediante pregão, de serviços comuns de engenharia, assim considerados aqueles que possuam padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Súmula 257/2010 do TCU - Acórdão 841/2010-Plenário - Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002.

Acórdão 1815/2010-Plenário – Relator Raimundo Carreiro

Serviços técnicos especializados de gerenciamento ambiental em obras portuárias contemplam atividades com grau de complexidade incompatível com a definição de "comum", aplicável ao pregão.

Acórdão 1903/2010-Plenário - Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Os serviços de elaboração de estudo de caracterização e análise socioambiental de linhas de transmissão elétrica não são considerados comuns, pois não são padronizáveis ou disponíveis no mercado de forma preconcebida, carecendo de parâmetros objetivos de definição dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos, não sendo admissível licitação na modalidade pregão para contratações desta natureza.

Acórdão 2314/2010-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Deve ser utilizada, como regra, a modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, a exemplo dos serviços de manutenção do sistema de distribuição de energia elétrica.

Acórdão 2472/2011-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES

Serviços de operação e manutenção predial, preventiva e corretiva, não apresentam complexidade, possuindo padrões de desempenho e qualidade que podem ser definidos de forma precisa e suficientemente clara, por meio de especificações usuais no mercado, sendo enquadrados como serviços comuns e, portanto, passíveis de licitação mediante pregão.

Acórdão 1936/2011-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

Os serviços de engenharia considerados comuns, como os de conservação rodoviária, devem ser contratados utilizando-se a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

Acórdão 2272/2011-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

Na aquisição de bens e serviços comuns de engenharia, deve ser utilizada obrigatoriamente a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

Acórdão 1407/2012-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

A contratação de serviços de fiscalização e controle de qualidade de obras pode ser efetuada por meio de pregão, desde que o exame das especificidades do objeto da avença respalde a conclusão de que se trata de serviços comuns, cujos padrões de qualidade e desempenho possam ser objetivamente estabelecidos no edital.

Acórdão 5373/2012-Segunda Câmara | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

A realização de procedimento licitatório para execução de obras comuns de engenharia deve utilizar a modalidade pregão.

Acórdão 3144/2012-Plenário | Relator: ANA ARRAES

A contratação de serviços comuns de engenharia que possam ser objetivamente definidos em edital, aí incluídos os relativos à conservação de rodovia, deve se dar por meio de pregão.

Acórdão 1092/2014-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

O emprego da modalidade pregão, como regra para a contratação de serviços de engenharia consultiva, supervisão e elaboração de projetos de obras, não exclui o modelo tradicional de licitação por melhor técnica ou técnica e preço, para o caso de trabalhos de alta complexidade que não possam ser enquadrados como comuns e, portanto, ter padrões de desempenho e qualidade objetivamente

definidos por meio de especificações usuais, segundo reconhecimento e justificativa prévia do contratante.

Acórdão 1540/2014-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia.

Acórdão 3605/2014-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros.

Acórdão 3605/2014-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

A modalidade pregão não é aplicável à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações, sendo permitida a sua adoção nas contratações de serviços comuns de engenharia.

Acórdão 3395/2015-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

São considerados serviços comuns, tornando viável a utilização do pregão para sua contratação, os serviços de gerenciamento de obras, desde que possuam padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado.

Acórdão 592/2016-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

A terraplenagem constitui uma etapa da obra, não cabendo sua classificação como serviço comum de engenharia, razão pela qual é irregular sua contratação mediante utilização da modalidade

pregão eletrônico, expressamente vedada pelo art. 6º do Decreto 5.450/2005.

Acórdão 1711/2017-Plenário / Relator: VITAL DO RÊGO

Os serviços técnicos necessários à estruturação de projeto de parceria público-privada relativo à modernização, efficientização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura de rede de iluminação pública são, em regra, serviços comuns, licitados na modalidade de pregão.

Acórdão 505/2018-Plenário / Relator: AUGUSTO NARDES

Na aquisição de serviços comuns de engenharia, a Administração deve utilizar obrigatoriamente a modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, devendo justificar a inviabilidade dessa forma caso adote o pregão presencial.

Acórdão 980/2018-Plenário / Relator: MARCOS BEMQUERER

É irregular o uso da modalidade pregão para licitação de obra, sendo permitido nas contratações de serviços comuns de engenharia.

Acórdão 713/2019-Plenário / Relator: BRUNO DANTAS

São considerados serviços comuns, tornando obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, os serviços de engenharia consultiva com padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º da Lei 10.520/2002 c/c art. 4º do Decreto 5.450/2005).

Entretanto, após a acometida análise jurídica da ilustre PF/IFAM, ao exarar a NOTA n. 00062/2020/GAB/PF/IFAM/PGF/AGU, esse Núcleo de Engenharia realizou uma análise minuciosa e detalhada dos Acórdãos, até ir de encontro ao Acórdão 980/2018, do relator MARCOS BEMQUERER, em que se jugou irregular os pregões eletrônicos, conduzidos pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção - 2º BEC, referentes à reforma de instalações físicas.

Outro acórdão, o de número 1.540/2014, Plenário, do Relator Walton Alencar Rodrigues, versa sobre a impossibilidade de uso do pregão eletrônico para a construção de banheiros públicos de simples execução. Ambos os objetos com características peculiares de engenharia, similarmente às atividades planejadas para este Projeto Básico.

Assim, esse NEA não enxerga outra alternativa senão reavaliar sua opinião técnica e aguardar que o Ordenamento Legislativo possa sanar taxativamente as questões controversas sobre definições e vedações, ao promulgarem uma nova Lei de Licitações. No momento, não se vislumbra arcabouço jurídico para categorizar as atividades constantes desse projeto básico como serviços comuns.

A fim de propor uma ideia intermediária à dúvida suscitada, acredita-se que para esta obra e para outras que poderão ser realizadas neste Instituto, em nome da celeridade no âmbito administrativo e da legalidade estrita, poder-se-á aplicar o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), Lei n. 12.462/2011, o qual possui dispositivos análogos ao Pregão, porém voltados especificamente à obras e serviços de engenharia, tais como a inversão de fases, os lances online sucessivas, entre outras questões que podem perseguir uma maior economicidade nas contratações administrativas.

Assim, recomenda-se à Administração do Campus que sejam realizadas as tratativas para a readequação do processo licitatório administrativo para a modalidade convencional convite, conforme o disposto no Art. 22, III, da Lei 8.666/93.

Dissertada a questão sobre a natureza de obra de engenharia de Construção e Reforma da Passarelas, foi demandado também um *addendum* sobre outras potenciais licitações do mesmo *campus*, envolvendo obras de mesma natureza, mais especificamente sobre o disposto no artigo 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 23. Omissis

(...)

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

Infere-se que ao solicitar informações expressas da Gestão do IFAM sobre potenciais objetos que poderão ser licitados, a ilustre Procuradoria Federal pretende alertar os agentes públicos no que diz respeito ao fracionamento de despesa.

Afastadas as justificativas e os aspectos discricionários de planejamento administrativo, de planejamento financeiro e de viabilidade temporal de recursos que competem estritamente à Gestão do Campus, essa Coordenação, sob a visão de engenharia construtiva, acredita que o fracionamento não se configura, principalmente pelas questões de objetos diferentes. Sob essa Coordenação encontram-se 4 (quatro) demandas de reformas/adaptações/construções para elaboração de projeto básico de engenharia que não são realizados conjunta e concomitantemente, ou seja, realizados um por vez, devido à complexidade e ao nível de detalhamento necessário para caracterizar cada objeto pela equipe de engenharia. São eles:

Processo	Objeto	Valor (R\$)
23073.002262/2019-79	Reforma do setor de agroindústria	Ainda não orçado
23073.000861/2020-91	Reforma e adequação do antigo prédio da avicultura de corte em uma estrutura para laboratório de limnologia, qualidade da água e reprodução de peixes	Ainda não orçado
-	Reforma e Adaptação do Alojamento em Central de Análises	Ainda não orçado
-	Construção, Reforma e Adequação do Centro de Referência em Agroecologia	Ainda não orçado

A interpretação dessa Coordenação de Engenharia é que são objetos distintos, de preços distintos (inclusive ainda não estimados), que demandam tempos distintos e que, apesar de possuírem mesma natureza geral (obras), possuem naturezas específicas distintas. Essa distinção pode ser aferida ao verificar, nos autos de cada processo, a diversidade de cargos e especialidades que fazem parte da equipe de planejamento em apoio aos Engenheiros Civis na elaboração de cada objeto. Técnicos administrativos, técnicos da área alimentícia, técnicos e professores da área de medicina veterinária, entre outros, serão imprescindíveis não só para o perfeito levantamento da demanda, como também na ativa participação da elaboração do PB e na fiscalização da execução dos serviços, cada um na sua respectiva especialidade.

Além disso, compreende-se o fundamento de que seria necessário somar os valores para então escolher a modalidade licitatória, entretanto com essa “generalização” dos objetos surgiriam duas novas peculiaridades, sendo uma no viés temporal e outra na elevação da complexidade do certame.

A esse respeito, cita-se o voto do Ministro AROLDO CEDRAZ, Relator na TC 011.986/2003-7 - 2ª Câmara (em anexo):

“A segunda das questões refere-se ao suposto fracionamento de licitações para a construção da Sede de Segurança Interna da Universidade e a Reforma de blocos, mediante a realização de três convites, que somaram R\$ 278.066,66. Compulsando os autos, constato que não existe, contrariamente ao defendido nos pareceres, fracionamento de licitação, uma vez que não se trata de uma obra única, mas na realidade de três obras distintas. A Carta-Convite nº 060/2002 visava “a execução do serviço de obra da sede da segurança/UFMT”, ou seja, a construção de prédio novo; a Carta Convite nº 57/2002 visava a execução do serviço de manutenção e reforma do Instituto de Ciências Exatas e da Terra da Faculdade de Arquitetura, Engenharia e Tecnologia (ICET/FAET); a Carta Convite nº 50/2002 tinha por objeto a execução do serviço de manutenção e reforma do bloco do Centro de Ciências Biológicas e Saúde (CCBS II).

6. Os campus das universidades federais, todos sabem, possuem enorme extensão física, com edificações próprias para as diversas faculdades, no mais das vezes com total desvinculação de outros prédios. Não há, portanto, como pretender-se que obras realizadas em prédios distintos, sem qualquer conexão, sejam realizadas mediante a realização de um procedimento licitatório único. Assinalo, aliás, que se fosse adotada tal prática poderia ela ser tida como ilegal por esta Corte, uma vez que exigiria dos licitantes o cumprimento de requisitos mais rigorosos de qualificação financeira, com a natural restrição da competitividade.”

Nesse sentido, a interpretação dessa Coordenação, no momento, coaduna-se com a do Ministro, sob a égide de que a exigência de maior qualificação financeira e de requisitos mais rigorosos inerentes ao procedimento mais complexo, como a modalidade de tomada de preços e concorrência, pode ocasionar a restrição da competitividade, o que prejudicaria, via de regra, a apresentação da proposta mais vantajosa.

b) Aceitabilidade dos preços (item 15 do parecer jurídico)

Faz-se de fato necessária a explicitação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários, ainda que definida *a priori* como tipo de licitação por menor preço global.

O comando de tal poder-dever está na Lei Geral de Licitações em seu art. 40, *in verbis*:

Art. 40. Omissis

(...)

*X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, **permitida a fixação de preços máximos** e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Sem grifos no original).*

Tal definição, como demonstrado por Campelo & Cavalcante (2013)¹⁰, é uma primeira medida protetiva frente aos casos de superfaturamento de obras públicas¹¹ e aos jogos de planilha¹² que podem surgir em virtude de preços unitários muito díspares do mercado. Essa atitude (limitação de preços máximos, ou, teto de preços unitários) já há muito tempo tem sido debatida na Corte de Contas, fato este que geraram jurisprudência no seguinte sentido:

Decisão n. 253/2002-TCU-Plenário:

*2. Como acertadamente apontado pela Secex/RO, o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. **É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato.** (Sem grifos no original).*

Além da súmula n. 259-TCU, a qual:

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

Isso posto, limita-se os preços unitários e global neste certame e noutros que houver, no máximo, aos preços unitários e global apresentados por esta Administração.

¹⁰ *Ibidem*, p. 187-188.

¹¹ *Segundo Leitão (2014): é um conjunto de práticas que tornam injustamente mais onerosas a proposta e/ou a execução do contrato para administração Pública.*

¹² *Segundo Baeta (2012), o jogo de planilha se define quando ocorre a ruptura do equilíbrio econômico-financeiro em desfavor do contratante, por meio da alteração das cláusulas de serviço (aditivos de serviços).*

c) Regime de execução da obra (itens 17 e 18 do parecer jurídico)

Há a demanda de justificar a razão da escolha de um regime de execução em não de outro, como é o caso da empreitada por preço global.

Preliminarmente, o TCU (2014)¹³ define como empreitada por preço global:

É a modalidade de licitação onde se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total, sendo mais aconselhável no caso de empreendimentos comuns, como escolas, pavimentação de vias públicas, edificações em geral. Durante a execução das obras, os critérios de medição para fins de pagamento são mais simples, feitos somente após a conclusão de um serviço ou etapa, pois seus quantitativos são pouco sujeitos a alterações. (Sem grifos no original).

Para situação da licitação *sub examine*, em que esta Administração optou por um regime de execução (preço global) a outro (empreitada por preço unitário), o fato se dá pelas características intrínsecas e extrínsecas inerentes ao projeto que será constituído. Por características intrínsecas, compreende-se: a) o nível de precisão sob o qual foi confeccionada cada peça que formam os anexos. Os levantamentos (mensuração ou medição) de comprimentos, alturas, áreas, volumes e unidades são fundamentados pelas visitas *in loco*, pelas conferências e revisões materializadas no projeto arquitetônico, mormente na planta de intervenção da reforma que discrimina quais elementos serão construídos, quais serão demolidos, quais serão retirados, quais serão instalados. b) Outra característica importante a ser destacada, é o fator qualitativo das peças gráficas, as quais tem qualidade elevada pela sua completa confecção por meio de *software* próprio ao fim (de engenharia construtiva) e pelos levantamentos realizados no objeto incompleto, que embasam as intervenções necessárias à conclusão da obra.

Por característica extrínseca, compreende-se a boa e lícita prática já observada no campo das Obras Públicas, principalmente no que tange ao tipo de empreitada que se deseja, *in casu*, a sinalização de edificações em geral. O TCU¹⁴ se pronuncia da seguinte forma, quanto a este fator extrínseco:

É a modalidade (empreitada por preço global) de licitação onde se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total, sendo mais aconselhável no caso de empreendimentos comuns, como escolas, pavimentação de vias públicas, edificações em geral. (Grifei).

¹³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas*. 4ª Edição. Brasília: TCU, 2014. p.89.

¹⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014, p. 89.

A precisão¹⁵ (nível de acurácia) dos elementos do projeto a ser posto em licitação, citada ao longo desta explanação, é para o douto autor Antônio Jorge Leitão, um vetor primordial à escolha do regime de execução de obras públicas, corroborando inclusive com a ideia passada pelo Tribunal de Contas da União¹⁶, que assim preleciona:

De acordo com a Lei n. 8.666/1993, utiliza-se por preço global quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total. Esse regime é indicado quando os quantitativos de serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão (...). (Grifei).

Para Leitão (2014)¹⁷, a aplicação de tal regime, pressupõe a existência dos seguintes elementos, claramente observados na situação analisada:

- a. Os quantitativos discriminados no edital devem ser próximos à realidade dos projetos, com precisão;*
- b. Dificuldades de aditamentos contratuais;*
- c. Indicado para se licitar a obra com projetos executivos, que contém mais detalhes;*
- d. Valor final da obra é conhecido no momento da contratação;*
- e. Maior engessamento da alteração de projetos, pois o nível de precisão elevado suscita maior justificativa/necessidade de aditivos contratuais;*
- f. Grande (ampla) aplicação em obras de edificação.*

Por fim, verificando-se afastado o caráter de incertezas em **serviços de relativa representatividade** que podem acontecer em obras de reforma, a renomada Corte permite a discricionariedade de escolha da empreitada por preço unitário, que é definida também pelo TCU (2014)¹⁹ como:

É a modalidade de licitação onde a execução da obra ou serviço é contratada por preço certo de unidades determinadas, sendo a forma mais aconselhável no caso de empreendimentos especiais, em que determinados serviços de relativa representatividade no orçamento total não têm seus quantitativos previstos com exatidão. (Sem grifos no original).

¹⁵ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Obras e serviços de Engenharia: Fundamentos da licitação e Contratação*. Brasília: AGU, 2014, p. 14.

¹⁶ Boletim do TCU, Ano XLV, n. 26, dezembro/2012.

¹⁷ LEITÃO, Antônio Jorge. *Obras Públicas: Artimanhas & Conluios*. 5ª Edição. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2014, p. 38 e 39.

¹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas*. 4ª Edição. Brasília: TCU, 2014. p.90.

d) Parcelamento da obra (itens 20, 42, 43, 44 e 45 do parecer jurídico)

Conforme explicitado pelo Estatuto Geral de Licitações, em seu art. 23, § 1º e na jurisprudência construída neste sentido, em que o parcelamento é encarado como a regra, basicamente com o intuito de ampliar a competitividade e os recursos públicos escassos.

No caso em tela, a Coordenação de Engenharia e Arquitetura (COENGA) enxergou a possibilidade de reunir num único processo licitatório, diversos itens e equipamentos que se mostravam necessários ao Campus, sendo que os serviços guardam certa proximidade técnica na sua realização (uma gama relevante de licitantes pode realizá-los), o que permitiu a concentração num projeto básico único, mantendo a economia de escala e o não-prejuízo ao todo, como enunciado pela parte final da súmula 247-TCU, *in verbis*:

Súmula nº 247 TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Sem grifos no original).

Entretanto, após o olhar clínico do parecer jurídico, opta-se por excluir o fornecimento de bens e os equipamentos, do objeto de reforma predial, e recomenda-se a Gestão para que possam realizar um procedimento licitatório à parte.

e) Licenciamento ambiental (item 48 ao 53 do parecer jurídico)

Apesar de conveniente a consulta ao órgão municipal de Manaus, acredita-se que não seria razoável e proporcional, prejudicar todo o certame licitatório em voga para aguardar a dispensa/inexigibilidade de licenciamento junto a um ente federativo, quando outro (estadual) já exarou um decreto dispensatório para o caso. Sendo assim, essa administração fica responsável por enviar à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMMAS) um Ofício, com o pedido de inexigibilidade de licenciamento para a referida reforma, cujo documento permissivo poderá ser anexado a posteriori aos autos.

III - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, apresentam-se as seguintes considerações ao procedimento licitatório da *Construção e recuperação das passarelas do Ifam/Campus Manaus Zona Leste*:

- a. **OPÇÃO PELA MODALIDADE LICITATÓRIA DE CONVITE** (haja vista os comandos específicos nos arts. 22, inc. III e §3º e 23, inc. I, alínea ‘a’, da Lei n. 8.666/1993, com limites atualizados pelo Decreto n. 9.412/2018);
- b. **Limitação dos preços unitários e global passíveis de apresentação neste certame e noutros que houverem, NO MÁXIMO, aos preços unitários e global apresentados por esta Administração**, não sendo aceitos em nenhuma hipótese preços unitários superiores, ainda que na avaliação global (preço total) do objeto seja inferior ao paradigma da Administração;
- c. Aplicação do **REGIME DE EXECUÇÃO GLOBAL À EMPREITADA** haja vista o nível de detalhamento dos levantamentos e dos projetos realizados e a natureza do objeto (obra de reforma cujos serviços de relativa representatividade no orçamento total têm seus quantitativos previstos com exatidão);
- d. Pelo **NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO, EXCLUINDO-SE DO ORÇAMENTO O FORNECIMENTO DE BENS E EQUIPAMENTOS**, haja vista está resguardada a economia de escala, não se vislumbra qualquer prejuízo ao todo ou ao caráter amplo de possíveis licitantes.

Este é o parecer,
Salvo melhor juízo.

Cláudio Augusto de Paula Lima.

Cláudio Augusto de Paula Lima
Engenheiro Civil - IFAM/CMZL
Portaria nº 2.296, de 14/12/17
CREA 041344999-8



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DO AMAZONAS

NOTA TÉCNICA Nº 131/2020 - DILOG/CMZL (11.01.15.01.03.08)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Manaus-AM, 29 de Maio de 2020

ANEXO_I_-_NOTA_COM_JUSTIFICATIVAS_TCNICAS_RELEVANTES_REVISADO.pdf

Total de páginas do documento original: 18

(Assinado digitalmente em 29/05/2020 19:15)
PERSILENNE MC COMB CELUCIO MARQUES
CHEFE DE DEPARTAMENTO
2112990

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifam.edu.br/documentos/>
informando seu número: **131**, ano: **2020**, tipo: **NOTA TÉCNICA**, data de emissão: **29/05/2020** e o
código de verificação: **bce614e6f4**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DO AMAZONAS

NOTA TÉCNICA Nº 132/2020 - DILOG/CMZL (11.01.15.01.03.08)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Manaus-AM, 02 de Junho de 2020

ANEXO_I_-_NOTA_COM_JUSTIFICATIVAS_TCNICAS_RELEVANTES_REVISADO.pdf

Total de páginas do documento original: 19

(Assinado digitalmente em 02/06/2020 12:10)
PERSILENNE MC COMB CELUCIO MARQUES
CHEFE DE DEPARTAMENTO
2112990

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifam.edu.br/documentos/>
informando seu número: **132**, ano: **2020**, tipo: **NOTA TÉCNICA**, data de emissão: **02/06/2020** e o
código de verificação: **5b33d2774f**